

II Colóquio Agricultura Familiar e Desenvolvimento Rural

Porto Alegre, UFRGS.

26 a 28 de novembro de 2008

**DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E EXPERIMENTALISMO INSTITUCIONAL**

Paulo Cesar O. Diniz<sup>1</sup>  
Ghislaine Duque<sup>2</sup>  
Marc Piraux<sup>3</sup>

**RESUMO**

Este trabalho tem como objetivo apresentar uma reflexão sobre a política de desenvolvimento territorial – política governamental da Secretaria do desenvolvimento territorial que foi implementada a partir de 2003 – sob a perspectiva de um processo de “experimentalismo institucional”. Primeiramente, discute-se como um “território” pode ser concebido socialmente por agricultores de base familiar, organizações de representação e de apoio, tendo como referência “identidades” construídas a partir de várias fontes. Num segundo momento, aborda-se os dilemas e conflitos em torno da política de desenvolvimento territorial, destacando especialmente a relação entre os governos e as experiências sociais em curso nos territórios.

**PALAVRAS-CHAVE**

Experiências sociais. Desenvolvimento territorial. Experimentalismo institucional. Território da Borborema. Nordeste.

**INTRODUÇÃO**

Nos últimos anos, a noção de “desenvolvimento territorial” tornou-se um lugar comum no discurso governamental e nas políticas públicas orientadas para o mundo rural no Brasil. O território passou a simbolizar a unidade que melhor dimensionava os “laços de proximidade” entre pessoas, grupos sociais e instituições que poderiam ser mobilizadas e convertidas em trunfo crucial para o estabelecimento de iniciativas voltadas para o desenvolvimento. Com base em políticas locais e experiências sociais, seu objetivo era

---

<sup>1</sup> Doutor em sociologia pela UFPB/UFCG e professor de Educação Agrícola e Extensão Rural da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE). E-mail: p.diniz@uol.com.br

<sup>2</sup> Doutora em Etude Interdisciplinaire du changement social (sociologia), Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris, 1980. Professora do PPGCS/UFCG, Pesquisadora do CNPq. E-mail: ghduque@uol.com.br

<sup>3</sup> Doutor em agronomia, Universidade de Gembloux (Bélgica). Pesquisador do CIRAD. Professor visitante do PPGCS/UFCG. E-mail: marcpiraux@uol.com.br

identificar e delimitar novos espaços rurais e territórios, além de fortalecer a sociedade civil organizada (BRASIL, 2005).

Na intenção de projetar uma nova maneira de governar e de interagir com a sociedade civil, o foco das políticas passou a ser o território, tendo em vista que ele combinava a proximidade social (com seu potencial de solidariedade e cooperação), com a diversidade de atores sociais, melhorando a articulação dos serviços públicos e organizando melhor o acesso ao mercado interno. O foco no território, enfim, buscava ainda compartilhar uma identidade cultural, fornecendo uma sólida base para a coesão social e territorial: “verdadeiros alicerces do capital social” (BRASIL, 2005).

O esforço de compartilhar uma identidade cultural, fornecedora de uma sólida base para a coesão social, tornou-se então uma meta. Dentre os territórios homologados (para efeito de intervenção governamental) pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), do ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), em 2003, o “Território da Borborema” foi uma das experiências priorizadas para a implementação da política governamental<sup>4</sup>.

Esse exemplo nos parece ser um caso exemplar de “experimentalismo institucional”, que podemos definir como um processo no qual são experimentadas novas formas de governança no diálogo entre governo e sociedade civil (SANTOS e AVRITZER, 2002). Nesse processo, o governo, objetivando incentivar a participação da sociedade civil, e os atores sociais, na base de suas experiências tecnológicas, culturais e organizativas, experimentam novas formas de governança. Trata-se, para o governo, de criar ou melhorar novos mecanismos institucionais num processo de experimentação, transferindo ou devolvendo à sociedade formas deliberativas e/ou prerrogativas decisórias até então sob sua responsabilidade unilateral. Para a sociedade civil, o desafio é obter ampliação da cidadania, inclusão dos excluídos, enfim criar referências para um modelo diferente de políticas públicas (DINIZ 2007).

Nesse processo, o tema da participação é central. Governo e sociedade civil experimentam novas formas de governo e de participação, novas condutas coletivas e novos procedimentos normativos. O formato dessa participação não é dado a priori, em cartilhas, não pode ser imposto por decreto; vai sendo adquirido experimentalmente, ao longo do caminho. Aprende-se a participar participando (Ibid.).

Neste texto, pretendemos analisar uma forma de experimentalismo institucional, tomando como exemplo a política de criação dos territórios rurais e, mais especificamente, o caso do território da Borborema. Abordaremos duas questões: 1) como a criação desse território foi preparada a partir da ação coletiva dos agricultores e assentados da região, passando de uma identidade de resistência a identidades de projetos e cobrando um outro

---

<sup>4</sup> Em 2003 foram homologados quatro territórios na Paraíba: Borborema, Cariri, Médio sertão e Zona da Mata. Conferir o Sistema de Informações Territoriais – SIT. Portal da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT/MDA. Disponível em: <[http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/territorio\\_sintese.php](http://serv-sdt-1.mda.gov.br/sit/territorio_sintese.php)>. Acesso em: 09 Out. 2006.

modelo de desenvolvimento; 2) quais os desafios que marcam essa política territorial: os dilemas e conflitos dessa experiência no Território da Borborema, ou seja, a difícil criação de uma mesma identidade de projeto envolvendo atores diversificados: camponeses, prefeituras e outros atores em diálogo.

### **1. Das práticas de resistência à identidade de projeto: a criação do ator coletivo**

O espaço agrário da Borborema pode ser caracterizado como um território formado por atores sociais (no caso, agricultores familiares, camponeses, trabalhadores rurais, etc.) que já compartilhavam uma “identidade coletiva”. Identidade construída por meio de um “processo de significado com base em um atributo cultural”, ou ainda em um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, estes prevalecendo sobre outras “fontes de significados” (CASTELLS, 1999). Construídas num contexto de relações de poder, algumas identidades podem ter por base uma “resistência” coletiva e, progressivamente, transformarem-se em identidades de projetos. Nossa hipótese é que várias identidades de resistência podem ser compartilhadas por diversos atores, constituindo uma identidade de projeto, passando a influenciar positivamente no funcionamento de dinâmicas institucionais.

Uma identidade de resistência, de acordo com Castells (1999, p. 24-25), é construída por atores que se encontram em posições ou condições desvalorizadas e/ou estigmatizadas pela lógica da dominação, criando trincheiras de resistência e sobrevivência com base em princípios diferentes dos que permeiam as instituições da sociedade, ou mesmo em princípios opostos a estas instituições. Nesse caso, a construção da “identidade destinada à resistência” dá origem a formas de resistência coletiva diante de uma opressão (em geral, definidas em função da história, da geografia ou da biologia).

Por outro lado, a identidade de projeto é construída quando os atores sociais, utilizando-se de qualquer tipo de material cultural ao seu alcance, constroem uma nova identidade capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, de buscar a transformação de toda a estrutura social. Assim, é uma identidade que produz “sujeitos” (diferentemente de indivíduos), isto é, um ator social coletivo pelo qual “indivíduos atingem o significado holístico em sua experiência”. Nesse caso, a construção da identidade consiste em um projeto de uma vida diferente (podendo inclusive, ter por base uma identidade oprimida), expandindo-se no âmbito da transformação da sociedade, conclui Castells (1999, p. 24; 26).

Pode-se dizer então que na Borborema estas identidades (de resistências e de projetos) foram ganhando sentido graças ao peso econômico e importância social da agricultura de base familiar e sua atual configuração no “território” e, ao mesmo tempo, pelo papel histórico dos movimentos sociais rurais e de suas lutas, bem como pelas experiências atuais de desenvolvimento no campo da agroecologia. São estes atributos que dão sentido

e “identidade” aos atores coletivos aí presentes, constituindo-se numa ação coletiva assumida pelo Pólo Sindical da Borborema, como também pelo Fórum dos assentados. É a construção dessa identidade que buscaremos apontar, destacando sua trajetória de resistência, até o momento de construção de uma identidade de projeto – *um território agroecológico* – que, embora ainda nebulosa em muitos aspectos, destaca-se no estado da Paraíba.

No território da Borborema, a agricultura de base familiar sempre teve uma grande importância. Sua presença é fortemente comprovada por meio das últimas estimativas feitas no Brasil. Aí, ela representa mais de 90% dos estabelecimentos rurais existentes, produzindo algo em torno de 60% do valor total da produção agropecuária. Em alguns municípios, essa produção chega a mais de 90%. Ao mesmo tempo, é um setor que serve de fonte de trabalho para muita gente, representando 90% do total de pessoas ocupadas na agropecuária (enquanto a agricultura patronal ocupa apenas 8,6% desses trabalhadores). Sem contar a forte densidade demográfica da população rural que fica em torno de 50% em relação à população geral.<sup>5</sup>

Mas seu contexto atual, por si só, não é suficiente para explicar o surgimento do Pólo Sindical da Borborema como ator coletivo. Sua trajetória atual tem por base a luta dos agricultores da região que resistiram às crises do setor (secas e desemprego) e às pressões da grande propriedade, lutando contra a “subordinação da terra à monocultura e à pecuária” (MOREIRA e TARGINO, 1997, p. 300). Mas essa “insubordinação”, segundo Moreira e Targino (1997), foi alvo de diversos tipos de violência no campo, como despejos, destruições de casa e de lavouras, prisões arbitrárias, torturas e assassinatos. Basta lembrar, dentre vários, o assassinato de Margarida Maria Alves, líder sindical de Alagoa Grande/PB, ocorrido em 1983. Esse aspecto pode ser considerado como uma das fontes da identidade do Pólo Sindical da Borborema, isto é, o processo histórico de opressão aos agricultores, mas também de lutas e resistências por parte destes agricultores de base familiar na região.

Um segundo aspecto diz respeito ao padrão de desenvolvimento adotado na Borborema. Durante séculos, a dinâmica do desenvolvimento regional foi centrado em ciclos econômicos (Ibid.) que se sucediam, dependendo mais de fatores externos que internos como a demanda internacional e o preço dos produtos: os ciclos da cana-de-açúcar, do algodão e do sisal, são exemplos. Mais recentemente, na segunda metade do século XX, esse processo de desenvolvimento sofre uma mudança profunda – a “modernização agrícola” – principalmente, no sentido técnico, repercutindo sensivelmente nos campos social e político. A “modernização” da produção na região, especialmente, estimulando a

---

<sup>5</sup> Os dados citados têm por base o Censo Agropecuário de 1996 do IBGE, os dados do documento base do Projeto de Cooperação Técnica INCRA/FAO, de 2000 (disponível em: <<http://200.252.80.30/sade/doc/AgriFam.htm>>) e o Censo Populacional de 2000 também do IBGE (disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>) Acesso em 12 Jan. 2007. (cf: DINIZ, 2007)

expansão da pecuária (cf. PALMEIRA, 1989) e o fortalecimento do setor canavieiro vão provocar mudanças profundas na Borborema, mesmo sendo uma “modernização parcial” do setor (SILVA, 2001).

Essa lógica, qualificada por Almeida (1999, p. 31) de “racionalidade da modernização”, concentrou-se em alguns setores produtivos – sem alterar o histórico e concentrado sistema de posse e uso da terra – e na transnacionalização da economia em geral. Mas a crise econômica brasileira muito evidente a partir de 1979 (para a qual muito influenciou a modernização oficialmente induzida), iria conduzir a manifestações de contrariedade em relação ao padrão de desenvolvimento instituído.

Daí que, em função do caráter excludente do processo de modernização da agricultura, observou-se, nas últimas décadas, uma organização crescente dos trabalhadores rurais (camponeses e assalariados) como forma de resistência à sua exclusão do processo de geração e/ou apropriação da riqueza gerada no campo. É nesse contexto, contra essa “racionalidade instituída” no modelo de desenvolvimento rural e contra a exclusão que ele provocava, que surge um “movimento de contestação” (ALMEIDA, 1999) ou a construção de uma “identidade de resistência” (CASTELLS, 1999) que tem como inimigo a “racionalidade da modernização” da agricultura.

Ou seja, os atores e grupos sociais que questionavam, em diferentes níveis, o padrão de desenvolvimento instituído ou dominante (ou sua forma mais visível: exclusão da terra, monocultura, latifundização, etc.), começaram a se organizar na década de setenta. A organização dos trabalhadores rurais na Borborema, para lembrar aqui a idéia central de nossa argumentação, ocorreu sob algumas frentes de luta e de “resistência” (para usar os termos de Castells, 1999): contra a exploração do trabalho, contra a expulsão e/ou expropriação da terra. Essa luta foi comum à maior parte dos movimentos dos trabalhadores rurais na Paraíba, segundo Moreira e Targino (1997). No entanto, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Lagoa Seca, integrante do Pólo Sindical, foi um dos primeiros, na década de 80, a questionar o papel assistencialista da maioria dos sindicatos; conseguir cuidados médicos e aposentadorias para os trabalhadores rurais não era seu principal objetivo. Tanto que dedicou-se a fomentar o sucesso da agricultura familiar mediante produção e comercialização, conseguindo espaço no centro de comercialização dos grandes produtores, na CEASA (hoje EMPASA, Empresa Paraibana de Abastecimento).

Além do mais, a luta pela terra, a resistência que opõe os pequenos agricultores à construção de barragens hidroelétricas que os ameaçam de expropriação, as tentativas de implantação de novos assentamentos rurais em áreas conquistadas através da luta pela reforma agrária, as críticas e as reivindicações concernentes às políticas agrícolas, etc., de certa forma, foram fundamentais para um novo passo. De acordo com Almeida (1999), elas estabeleceram condições favoráveis para uma experimentação mais ou menos sistemática e organizada de novas tecnologias, desde que mais adaptadas às necessidades e à

situação da pequena agricultura familiar. Experimentação que, por sua vez, ia contra a lógica da “revolução verde” – orientações técnicas e metodológicas usadas no processo de modernização da agricultura brasileira.

Foram algumas destas orientações que guiaram o movimento de contestação, de protesto e, porque não dizer, de “resistência” no contexto da agricultura brasileira. Esse é um aspecto fundamental dentro da lógica dos movimentos sociais – a identificação de um problema comum, um “inimigo” – é essencial para a construção de identidades. Ou seja, para que uma ação coletiva se consolide enquanto tal, os indivíduos precisam ter clareza do problema que os afeta coletivamente. A lógica excludente da “modernização” agrícola – e seu arcabouço técnico centrado na “revolução verde” – passam a ser a problemática geral para muitas ações coletivas em todo o Brasil, inclusive na região da Borborema, embora sua visualização como problema nem sempre seja comum às ações coletivas no meio rural brasileiro.

Contudo, se a visualização do problema comum é importante pela ação coletiva, Castells (1999) afirma que não é menos importante a “meta social”, o benefício coletivo que os movimentos sociais precisam visualizar no horizonte. É esse o sentido do processo de “experimentação sistemática”, abordado acima por Almeida (1999), que na Borborema vai ser traduzido pela “experimentação” da agroecologia. Assim, o Pólo Sindical soube construir ações coletivas que buscavam a “emancipação” da agricultura familiar; ações que implicitamente continham um “projeto” de sociedade. O princípio básico da ação do Pólo Sindical da Borborema era a construção de outro “modelo” de desenvolvimento rural. Justamente aí, encontra-se o terreno para o estabelecimento da “meta social” do movimento; um projeto de sociedade em que se busca a mudança de estruturas opressoras e excludentes, consideradas como fontes da problemática vivenciada pelos indivíduos. Um outro padrão de desenvolvimento rural deve contemplar o fortalecimento e a valorização da agricultura familiar, e ter a agroecologia como suporte técnico-científico, ou seja, a agroecologia como a base para se estabelecer um espaço de diálogo e de inter-relação entre saberes (cultural, técnico e científico), diálogo este que é fundamental para a “construção do conhecimento agroecológico” (SILVEIRA, PETERSEN e SABOURIN, 2002, p. 123).

Introduzida e difundida no Brasil<sup>6</sup> pelas Organizações Não-Governamentais (as ONG's), a agroecologia foi entendida, inicialmente, como um “arsenal de técnicas alternativas” contra as técnicas propagadas pela “revolução verde”, especialmente nos países latino-americanos, a partir dos anos 60; a meta era o aumento da produção e da

---

<sup>6</sup> Petersen e Almeida (2004, p. 15), por sua vez, vão dizer que foi a partir das CEB's – Comunidades Eclesiais de Base (isto é, da valorização dos ambientes locais de organização sócio-política) que o movimento agroecológico no Brasil deu seus primeiros passos. Não só os principais movimentos sociais no campo, mas também grande parte das ONG's hoje dedicadas à promoção da agroecologia tiveram suas origens ligadas aos grupos constituídos pelas CEB's com o apoio da CPT.

produtividade das atividades agropecuárias por meio de uma cadeia articulada de processos e atividades que logo passariam a ser conhecidas como “pacote tecnológico” da agricultura dita moderna. Os objetivos almejados por essa agricultura moderna, diz Altieri (1998), correspondiam à conjuntura e aos cenários dos anos que se seguiram ao término da Segunda Guerra Mundial: uma visível crise de oferta no mercado de cereais, o aumento inquietante do crescimento demográfico e, em consequência, a previsão “neomalthusiana” de uma iminente catástrofe alimentar, com potenciais convulsões sociais e políticas.

Em relação aos resultados esperados, a crise agrícola e ambiental existente hoje resulta do fracasso desse modelo de desenvolvimento. As estratégias convencionais revelaram-se fundamentalmente limitadas em sua capacidade de promover um desenvolvimento rural de modo equânime e “sustentável”. Não foram capazes de atingir os mais pobres e nem de resolver o problema da fome, menos ainda as questões ambientais. Assim sendo, a proposição agroecológica se apresenta como uma aspiração geral a outra forma de agricultura e desenvolvimento, sendo difundida, na América Latina e no Brasil, exatamente como este padrão técnico-agronômico capaz de orientar as diferentes estratégias de desenvolvimento rural sustentável, avaliando as potencialidades dos sistemas agrícolas através de uma perspectiva social, econômica e ecológica (ALTIERI, 1998).

Na Paraíba, a abordagem agroecológica foi introduzida de forma sistemática pela AS-PTA, ONG que se instalou no estado em fins de 1993<sup>7</sup>. A opção pela região da Borborema fundamentou-se no fato de que a região continha as “condições ideais” para implantação desse novo padrão de agricultura: detentora de uma base social (composta de pequenos e médios agricultores) capaz de otimizar o uso da agroecologia, conforme Almeida (1999, p. 89-90).

Enfim, conclui-se que o Pólo Sindical da Borborema – como uma articulação política de sindicatos rurais – surge dentro de um contexto de resistência e de contestação ao modelo dominante de desenvolvimento rural, mas seu campo de ação e “resistência” sofre uma significativa ampliação, passando a ter como “meta social” a construção de outro padrão de desenvolvimento para o meio rural assentado na agroecologia. De modo que, ao receber influências do movimento agroecológico, o Pólo da Borborema passou a cumprir, estrategicamente, uma função de “base de sustentação política” para a construção de outro padrão de desenvolvimento rural na região, além de atuar no nível de consciência e de organização da sociedade.

Ao assumir um significado político, o Pólo Sindical da Borborema passa a ser portador de uma identidade territorial que poderia ser definida como o “*território agroecológico da Borborema*” (DINIZ, 2007). Aí, o Pólo assume o papel de criar uma “hegemonia” sobre os outros atores que estão presentes na construção da abordagem

---

<sup>7</sup> Para conferir a trajetória da AS-PTA (inclusive na Paraíba) ver seu portal, disponível em: <[www.aspta.org.br](http://www.aspta.org.br)>.

territorial. Hegemonia entendida aqui no sentido gramsciano: de conduzir a sociedade civil a uma outra estrutura social, aquela hegemonia conquistada propriamente no plano cultural, expressando, assim, a capacidade de um grupo específico em dirigir moral e intelectualmente o conjunto da sociedade, produzindo consensos em termos de seu “projeto político” (COSTA, 2002, p. 40). O Pólo se apresentava, naquele momento de criação do território da Borborema pela SDT (em 2003), como esse ator que poderia levar a consensos, especialmente no sentido de mudar o padrão de desenvolvimento na região, construindo um território com uma identidade compartilhada em torno de um “significado” político e cultural – “experimentando” outro padrão de desenvolvimento rural.

Precisa citar também outro ator coletivo do Território: o Fórum dos Assentados. Este fórum é uma herança do movimento social formado pelos antigos trabalhadores de usinas açucareiras localizadas nos arredores de Guarabira que encerraram suas atividades no final dos anos 1980. O movimento de luta pela terra desembocou na criação de treze assentamentos. Como o Pólo sindical mencionado anteriormente, o Fórum dos Assentados conta com a assessoria da ONG denominada SEDUP<sup>8</sup> e de diversos movimentos sociais (MST, CPT, MPA<sup>9</sup>) com o propósito de aprimorar suas ações junto com os assentados e prestar apoio a outros assentamentos da região.

## **2. Dilemas e conflitos em torno do desenvolvimento territorial**

O Pólo sindical e o Fórum dos assentados, que são os dois atores mais atuantes na região, participam ativamente no Fórum da SDT, em especial no que se refere à promoção da agroecologia. De fato, o Fórum territorial constituiu condições favoráveis para uma aproximação, embora ainda limitada, desses dois movimentos.

Conforme essas dinâmicas locais, quais são os principais desafios enfrentados na instauração e gestão de uma política de desenvolvimento territorial? Em princípio, a “abordagem” do desenvolvimento territorial, como política governamental, buscou estabelecer “novas” bases na “dialética” entre Estado e sociedade civil, abrindo uma potencialidade inovadora na política brasileira, centrando-se em três aspectos: (i) a função e o papel que o Estado assumiu ao introduzir essa abordagem territorial nas políticas governamentais, ou seja, ser um ator pró-ativo e indutor do desenvolvimento rural; (ii) o caráter de ampliação e inovação de espaços institucionais de participação dado pelo governo, instituindo novas formas e buscando incluir novos atores no cenário político, isto é, um sentimento de “alargamento” das formas anteriores de participação e de concertação; e por fim, (iii) uma relativa aposta na criatividade e inovação de experiências sociais de

---

<sup>8</sup> Associação de Educação Popular (criada em Guarabira)

<sup>9</sup> Respectivamente, Movimento dos Sem Terra, Comissão Pastoral da Terra e Movimento dos Pequenos Agricultores.



desenvolvimento e de inclusão social criadas pela sociedade civil e tomadas como referência para políticas públicas, as quais, por sua vez, poderiam contribuir para um “aprofundamento” das mudanças pretendidas na estrutura da sociedade como um todo (DINIZ, 2007).

Na prática, o desafio para as políticas governamentais e para as organizações da sociedade civil era investir num processo de aprendizagem para o desenvolvimento territorial. Processo esse, qualificado aqui de “experimentalismo institucional”, uma vez que aqueles aspectos – papel do Estado, ampliação de espaços de participação e fortalecimento das experiências sociais – pressupõem um processo de formação mútua e responsabilidades compartilhadas na concretização dos objetivos pretendidos pela política governamental como um todo, qual seja, avançar em direção a novos “paradigmas” baseados na “necessária articulação de políticas nacionais com iniciativas locais inovadoras” (BRASIL, 2003).

Aqui se apresenta o primeiro desafio na instituição de novos territórios. Nem sempre os territórios criados se apoiaram em experiências de iniciativas e organização dos atores sociais locais. A experiência do território da Borborema é excepcional, pelo menos na Paraíba. O velho padrão da operação vertical – de implantação de um território de cima para baixo – não foi um fato raro ou isolado. Não é de se admirar, então, que a provocação à participação seja laboriosa, que alguns setores pouco representativos se apropriem dos recursos oferecidos, ou mesmo que essa apropriação seja de fato de oligarquias. Nesses casos, as questões da inclusão social ou da pluralidade cultural são totalmente desprezadas.

Por outro lado, mesmo quando há atores profundamente engajados e ativos – como é o caso no território da Borborema, nem todos estão num mesmo nível. Não é fácil conseguir um diálogo aberto e franco entre atores cujos interesses nem sempre coincidem: a elaboração de um projeto territorial comum esbarra frente a disputas mais ou menos acirradas que se resolvem (ou não) por concessões mais ou menos consentidas em favor dos grupos melhor organizados ou representativos de interesses econômicos mais fortes. De fato, no caso específico do Fórum do Desenvolvimento (SDT) da Borborema, a referência à identidade corresponde mais a uma lógica de construção estratégica do que a uma realidade social comprovada. Trata-se de uma ação coletiva baseada em interesse de categoria valorizando aspectos ligados à agricultura numa lógica territorial. Dito de outra maneira, trata-se de captar financiamentos públicos para implementar projetos para o benefício de um ou vários grupos de agricultores familiares. Para o Pólo, mas também para o Fórum dos assentados, a difusão do modelo agroecológico é fortalecida pelo enfoque territorial, uma vez que permite mobilizar novos atores (Universidades, Embrapa, Emater) e de estabelecer novas regras reduzindo o poder de atuação das prefeituras (PIRAUX e BONNAL, 2007).

Embora os pressupostos e princípios das ações governamentais para estimular o desenvolvimento territorial estivessem inseridos nesse objetivo de aprofundar práticas democráticas e ampliar a diversidade de atores com seus projetos e demandas específicas, no entanto o desencadear desse processo de aprendizagem e de “experimentalismo” partiu de um pressuposto, ao nosso ver, equivocado, pois colocava todos os atores num mesmo nível. O ponto de partida era uma soma “zero” que pouco levou em consideração o acúmulo de experiências de atores e organizações no território, a não ser apenas no discurso. Na prática, todos os atores deveriam estar em condições de igualdade.

É verdade que em processos participativos e de aprendizagem, a igualdade de oportunidades e o equilíbrio das forças são fundamentais para o sucesso e alcance dos objetivos. Contudo, em situações específicas como o é a política com abordagem territorial – no sentido da inclusão social, de alargamento e aprofundamento das relações entre Estado e sociedade – alguns atores poderiam ser usados pedagogicamente como exemplos no processo de aprendizagem. Esse seria, no nosso entendimento, o papel do Pólo Sindical da Borborema (e porque não dizer também do fórum de assentados), em função de toda sua trajetória, uma longa história feita das experiências mais diversas: encontros e debates, elaboração de “diagnósticos participativos” visando a elaboração de projetos comuns, visitas de intercâmbios, criação de Fundos Rotativos Solidários e, talvez primordialmente, ação dinâmica de “produtores experimentadores” da transição agroecológica. Essa história, que começou já na década de 80 com as reivindicações do STR de Lagoa Seca, se estruturou nos anos 90, inicialmente nos municípios de Solânea, Remígio e Lagoa Seca, orientando-se para a agroecologia com o apoio da ONG AS-PTA, e depois se estendeu a todos os municípios participando da dinâmica do Pólo, incorporando não apenas os sindicatos mas também as diversas ONGs, igrejas, associações e comunidades de agricultores familiares não necessariamente sindicalizados<sup>10</sup>.

Outro forte desafio que se apresentou foi a concorrência que se estabeleceu na prática entre os atores locais da sociedade civil e as prefeituras. Evitar as práticas comuns nas políticas locais como a centralização, a não participação, o favorecimento político-econômico de pequenos grupos locais, era o grande desafio que se manifestou particularmente em torno do PRONAF (programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar), pois a ação de desenvolvimento territorial concentrou-se sobre a linha do “Pronaf infra-estrutura e serviços municipais” e suas novas orientações. Com a adoção da política de desenvolvimento territorial, a principal mudança, a partir de 2003, foi que essa linha de financiamento saiu do âmbito de decisão municipal e passou a ser definida no âmbito do território. Justificava-se que a escala municipal era muito restrita para o planejamento e organização de esforços visando à promoção do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, a

---

<sup>10</sup> O nome completo do Pólo é “Pólo Sindical e das Organizações da Agricultura Familiar”. Foi fundado oficialmente em 1996. Abrange hoje as organizações de 16 municípios.

escala estadual seria excessivamente ampla para dar conta da heterogeneidade e de especificidades locais que precisavam ser mobilizadas com este tipo de iniciativa (BRASIL, 2005).

O fato é que essa nova orientação gerou tensões e mesmo conflitos entre o que se definia como ações estratégicas para o território (concertadas pelos atores coletivos no âmbito do desenvolvimento territorial) e o processo de implementação, ainda restrito à responsabilidade municipal. De modo que se planejava coletivamente, mas esperava-se pela sensibilidade e “boa vontade” dos prefeitos em executar as ações com caráter territorial. Não se conseguiu sair do plano municipal e pouco adiantava o esforço de atores coletivos ou das experiências e projetos de desenvolvimento rural em curso, como o do Pólo Sindical, por exemplo.

A questão foi que, embora a abordagem territorial pretendesse ser uma política de desenvolvimento rural que buscava a integração de ações, recursos e esforços, todavia, ficou refém dos recursos destinados anteriormente ao Pronaf Infra-estrutura. Para os movimentos sociais – especialmente no caso do Pólo da Borborema que tinha uma forte base territorial – apesar dos escassos recursos, essa mudança já era, por si, uma “inovação”, pois ampliava os espaços de decisão (sair do âmbito municipal) e implicava compartilhamento das responsabilidades (saindo da centralização das prefeituras) em torno de ações financiadas no âmbito da antiga linha de financiamento do Pronaf Infra-estrutura. Porém os prefeitos dos municípios envolvidos não compartilhavam dessa opinião. Na realidade, no contexto municipal as decisões sobre as políticas de desenvolvimento rural – incluindo aí o caso do Pronaf Infra-estrutura – eram centralizadas na prefeitura e, ao mesmo tempo, a causa de muitos conflitos entre o aparato estatal municipal e a sociedade civil local. Em vários municípios do território da Borborema os conflitos eram acirradíssimos, a ponto do debate girar em torno dos “partidários” do prefeito e dos “aliados” do sindicato dos trabalhadores rurais (cf. BONNAL et al, 2007).

Assim, os prefeitos viam o desenvolvimento territorial como uma ameaça a seu poder, um risco que precisaria ser minado. Isso ocorria geralmente por meio de boicotes aos projetos decididos e compartilhados no nível territorial: planejava-se coletivamente, elaborava-se no âmbito territorial, mas não se executava no plano municipal. Conclui-se que as mudanças pretendidas no plano das políticas públicas (a idéia de aprofundamento e mudança na estrutura social) não chegaram a mudar todas as práticas políticas “tradicionais”.

Outro aspecto que merece destaque tem a ver com a relação entre os conselhos municipais de desenvolvimento rural e os “fóruns” territoriais. A formação de um coletivo territorial, buscando ampliar o processo de participação, inserindo a diversidade de atores regionais, acabou por esvaziar os conselhos municipais que ficaram sem “função”, tendo em

vista que muitos destes tinham como objetivo principal definir e fiscalizar a aplicação do Pronaf infra-estrutura.

Isto é, ao passo que eram definidas as novas orientações para o Pronaf Infra-estrutura (conforme citado acima), o Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CNDRS) passava também por uma reestruturação. A partir desse momento ele ficou conhecido pela sigla CONDRAF e buscou se consolidar como um espaço de orientação de políticas públicas para o desenvolvimento rural e, ao mesmo tempo, um espaço paritário representando a consolidação da relação entre governo e sociedade civil em favor do fortalecimento e da integração de “todos os programas de inclusão social, de combate à pobreza, de reforma agrária e da agricultura familiar” (cf. DINIZ, 2007).

Além disso, o CONDRAF passaria a desempenhar um papel fundamental para que o desenvolvimento territorial pudesse alavancar, reorientando a formação e a ação dos conselhos estaduais e municipais existentes. Esperava-se uma “reação em cascata” a partir da reestruturação do (antigo) CNDRS, no sentido dos estados e municípios também comesçassem a reestruturar os seus conselhos de desenvolvimento rural, ganhando maior dinamismo e participação e ajustando-se à nova estratégia de desenvolvimento territorial.

Importante destacar que desde o início da adoção dessa política governamental, havia um pessimismo generalizado em relação aos conselhos de desenvolvimento rural existentes em todo o país, pois apesar de serem uma condição essencial para a descentralização das políticas e destinação de recursos aos municípios, muitos conselhos ainda careciam de desenvolvimento do “capital social”, uma vez que eram poucos os atores sociais que participavam efetivamente das atividades dos Conselhos. Além do mais a ocorrência de desvios freqüentemente desvirtuava a participação e o controle social (BRASIL, 2005).

Diagnosticado o problema (muitas vezes chamado de “prefeiturização” dos conselhos), não se percebeu nenhuma ação concreta no âmbito territorial para sanar o problema. Ao contrário, verificou-se que muitos conselhos ficaram órfãos do Pronaf Infra-estrutura, pois perderam, em grande parte, o sentido de sua existência uma vez que nesse novo contexto a abordagem territorial extrapolou os limites municipais.

O fato é que pela ausência de uma ação formativa para os conselhos municipais, ocorreu que a abordagem territorial, na sua intenção de ampliar a escala e os atores, não poderia ter desconsiderado o papel dos conselhos e de outras instâncias municipais de gestão, elaboração e controle de políticas públicas, pois são os conselhos municipais que, de direito, foram os veículos de controle social no âmbito da descentralização política do país nos anos 90 (MARQUES, 2004). Se serão os únicos ou se ainda são os mais adequados, isso é questionável, mas eles também fazem parte do processo histórico de democratização e de conquistas por parte da sociedade civil no país.

## Considerações finais

Apesar dos vários conflitos e dilemas (dentre vários, os explicitados acima), pode-se dizer que esse processo de aprendizagem transformou-se num verdadeiro campo de “experimentalismo institucional”. Daí que, justamente por ser um “experimentalismo”, o processo de desenvolvimento territorial alavancado na Paraíba, em especial (mas de forma geral em todo o Brasil), apresenta muito mais potencialidades do que concretude. Isto é, a idéia se mostrou promissora, todavia na prática percebia-se uma baixíssima identificação dos atores envolvidos no desenvolvimento territorial. Especialmente no caso de muitos municípios, fazer parte do território significava brigar por recursos para “meu” município, sem uma preocupação mais ampliada com o desenvolvimento rural. Deduz-se então que os territórios foram se configurando muito mais por decreto governamental (governo federal e governos estaduais), do que por um processo de “construção social”, com alguma identidade compartilhada pelos diversos atores sociais, conforme descrito na primeira parte. Isto é, cada área definida como território pela secretaria do MDA tinha muito mais uma função de região administrativa, no sentido de se criar uma nova institucionalidade – maior que o município e menor que o estado – que pudesse otimizar o uso dos poucos recursos disponíveis. Se houve mudanças no plano da participação (ampliação) e das políticas (aprofundamento), estas ficaram aquém do potencial e do investimento feito pelos atores coletivos no processo de desenvolvimento territorial.

Enfim, na Paraíba as lacunas da estratégia de “formação” ficaram evidentes. Não se percebeu nem se valorizou a história de lutas e de construção de alternativas (o que a SDT muitas vezes definia como “capital social”) e não se conseguiu um “pacto de concertação” tendo por base identidades compartilhadas. Ao contrário, em determinadas situações, colocou-se em questão o pacto federativo, rompendo algumas regras sem ter uma alternativa institucional que pudesse colocar em prática esse novo objetivo padrão desenvolvimento territorial. Afinal, o território teria legitimidade para tomar as decisões referentes aos recursos e ações para os municípios? Os municípios, por sua vez, seriam obrigados a aceitar as definições impostas no âmbito territorial? E a autonomia das esferas (estatais) administrativas? São questões que merecem uma reflexão.

Porém, estas questões também podem ser formuladas de outra maneira, uma vez que em muitas regiões, os espaços instituídos no âmbito territorial, de fato se mostraram complementares aos processos de decisão política, destacando especialmente os ganhos por parte da sociedade civil e dos movimentos que tinham uma maior capacidade de mobilização. Assim, as questões se colocam de outra forma: como transformar os espaços territoriais em espaços que de direito sejam de participação e decisão coletivas? Será possível institucionalizar (regulamentos, normas, etc.) estes espaços de planejamento e de decisão no âmbito territorial?

São questões que devem receber especial atenção caso decida-se por prosseguir com esse “experimentalismo” – a estratégia de desenvolvimento territorial (como o governo já tem demonstrado ao criar os “territórios da cidadania”) – para que não se engesse as ações coletivas e suas trajetórias de desenvolvimento rural sustentáveis, mas que seja um elemento de consolidação desses processos recentes e inovadores no rural brasileiro.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, J. 1999. **A construção social de uma nova agricultura**: tecnologia agrícola e movimentos sociais no sul do Brasil. Porto Alegre: Ed. Universitária/UFRGS.
- ALTIERI, M. 1998. **Agroecologia**: a dinâmica produtiva da agricultura sustentável. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS.
- BONNAL, P. et al. 2007. As dinâmicas sociais locais em auxílio às políticas públicas: o caso do município de Lagoa Seca no Agreste paraibano. In: TONNEAU, J. P. e SABOURIN, E. (Org.). **Agricultura familiar**: interação entre políticas públicas e dinâmicas locais: ensinamentos a partir de casos. Porto Alegre/RS, Editora da UFRGS. (p. 261-280).
- BRASIL. 2003. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Agricultura Familiar/PRONAF. **Plano-safra para agricultura familiar 2003-2004**: Produzindo alimentos para um Brasil sem fome. [2003] (mimeo). Portal do Pronaf. Disponível em: <[http://www.pronaf.gov.br/plano\\_safra/documentos/PL\\_2003\\_4.doc](http://www.pronaf.gov.br/plano_safra/documentos/PL_2003_4.doc)>. Acesso em 19 Set 2006.
- \_\_\_\_\_. 2005. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Brasília. Série Documentos Institucionais SDT, número 01. (30p.). Portal da MDA. Disponível em: <[http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT\\_Doc1.pdf](http://www.mda.gov.br/sdt/arquivos/SDT_Doc1.pdf)>. Acesso em 17 Out. 2006.
- CASTELLS, M. 1999. **O poder da identidade** (A Era da Informação: economia, sociedade e cultura, v. 2), 3ª Edição. São Paulo: Paz e Terra. [Tradução: Klauss Brandini Gerhardt].
- COSTA, S. 2002. **As Cores de Ercília**: esfera pública, democracia e configurações pós-nacionais. Belo Horizonte/MG: Editora UFMG.
- DINIZ, P. C. O. 2007. **Da experimentação social ao “experimentalismo institucional”**: Trajetórias de relações entre Estado e sociedade civil - experiências no Semi-Árido. Campina Grande. 237p. Tese de doutorado em sociologia. Programa de Pós-Graduação em Sociologia – PPGS/UFPB-UFCG.
- MARQUES, P. E. M. 2004. Participação e Pronaf: um estudo do poder, dos atores e dos conflitos em torno dos conselhos municipais de desenvolvimento rural. IN: SCHNEIDER, S. SILVA, M. K. e MARQUES, P. E. M. (Org.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS. (p.51-119).
- MOREIRA, E. e TARGINO, I. 1997. **Capítulos da geografia agrária da Paraíba**. João Pessoa: Editora UFPB.
- PALMEIRA, M. 1989. Modernização, Estado e Questão Agrária. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 3, nº 7, set-dez. Portal do SCIELO Brasil. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141989000300006&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141989000300006&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 03 Ago. 2006.
- PETERSEN, P. e ALMEIDA, S. G. de. 2004. **Rincões transformadores**: trajetória e desafios do movimento agroecológico brasileiro – uma perspectiva a partir da Rede PTA. AS-PTA, Rio de Janeiro. (versão provisória: mimeo).
- PIRAUX M. et BONNAL P. (2007). Relatório de pesquisa - **Dinâmicas Territoriais, Projetos Coletivos e Multifuncionalidade da Agricultura Familiar na Região do Entorno de Campina Grande (Paraíba)**, Pesquisa e ações de divulgação sobre o tema da multifuncionalidade da agricultura familiar e desenvolvimento territorial no Brasil, 43 p.
- SANTOS, B. de S. e AVRITZER, L. 2002. Para ampliar o cânone democrático (Introdução). IN: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. (Reinventar a Emancipação Social: para novos manifestos. V. 1) p. 39-82.
- SILVA, J. G. da. **O que é questão agrária**. São Paulo: Brasiliense, 2001. (coleção primeiros passos).
- SILVEIRA, L. M., PETERSEN, P. e SABOURIN, E. (Org.). 2002. **Agricultura familiar e agroecologia no semi-árido**: avanços a partir do Agreste da Paraíba. Rio de Janeiro: AS-PTA.